

**AARGAUISCHER VERBAND
DER ZIVILSTANDSBEAMTINNEN UND ZIVILSTANDSBEAMTEN**

72. INSTRUKTIONSTAGUNG UND JAHRESVERSAMMLUNG

Gnadenthal/Niederwil, 10. September 1998

**Grundlegende Neuerungen im schweizerischen Zivilstandswesen und ihre
denkbaren Auswirkungen im Kanton Aargau**

von Rolf Reinhard¹

1 Einleitende Bemerkungen

Herr Präsident, geschätzte Damen und Herren

Für die Einladung zum heutigen Anlass danke ich Ihnen. Es freut mich besonders, mein erstes Referat über die grundlegenden Neuerungen und ihre möglichen Auswirkungen in Ihrem Kanton und vor Ihrem Verband halten zu dürfen. Gute Erinnerungen an die Kantonsschulzeit in Ihrer Hauptstadt verbinden mich mit dem Aargau. Herrn Willi Heussler, Leiter Ihrer kantonalen Aufsichtsbehörde und engagiertes Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Zivilstandsfragen, bin ich für seine wertvollen Anregungen zu diesem Vortrag dankbar.

In dieser Zeit wichtiger Veränderungen mit ihren Verunsicherungen erachtet das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen es als besonders wichtig, die Änderungserlasse und ihre Umsetzung in engem Kontakt mit der Kommission für Zivilstandsfragen, mit der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden und mit dem Schweizerischen Verband der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamtinnen zu erarbeiten und auszuführen. Vermehrt als bisher sollen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Verbände, zu denken ist etwa an die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten, und damit zumindest indirekt Sie, geschätzte Damen und Herren, einbezogen werden. Mit meinem Referat verfolge ich das Ziel, Ihnen eine Übersicht über die wichtigsten Neuerungen zu geben und einige Gedanken zur Umsetzung in Ihrem Kanton zu wagen.

¹ Lic. iur., Stellvertreter des Vorstehers des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen (EAZW)

2 Grundlegende Neuerungen im schweizerischen Zivilstandswesen

Für die Festschrift zur 50. Generalversammlung der Internationalen Zivilstandskommission, die im September 1997 in Neuenburg stattfand, durfte ich einen Beitrag mit dem Titel "Optimierung staatlicher Dienstleistungen im Bereich der Beurkundung des Personenstandes und des Eheschliessungsverfahrens, dargestellt am Beispiel der Schweiz²" verfassen, an den ich mich teilweise halte. Selbstverständlich lasse ich Neues einfließen, neue Tatsachen, Erfahrungen und Erkenntnisse.

21 Revision der rechtlichen Grundlagen im Zivilgesetzbuch³

Als erstes soll die Rede sein von den Neuerungen an der gesetzlichen Basis des schweizerischen Zivilstandswesens im Zivilgesetzbuch. Was wollte der Bundesrat ursprünglich? Was ist daraus in der parlamentarischen Beratung geworden? Wo stehen wir heute? Wie geht es weiter?

211 Zielsetzung des Bundesrates (Botschaft vom 15.11.1995⁴)

Dem Bundesrat geht es im wesentliche darum⁵, auch für die Zukunft eine hohe Qualität des schweizerischen Zivilstandswesens bei möglichst geringen Kosten sicherzustellen. Er schlug den Eidgenössischen Räten vor, ihn neu zu ermächtigen, Grundsätze über die Wählbarkeit oder die Ernennung der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten, namentlich die Mindestanforderungen an die Ausbildung, sowie die Grösse der Zivilstandskreise festzulegen⁶. Wörtlich steht dazu in der Botschaft⁷: "Nur wenn gewährleistet ist, dass die einzelnen Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten über eine Grundausbildung und ausreichende Erfahrung in der Bearbeitung anspruchsvoller Zivilstandsfälle verfügen, lässt sich der heute allgemein noch recht gute Zustand des schweizerischen Zivilstandswesens mittel- und langfristig beibehalten. Die Zivilstandskreise sollen eine gewisse Grösse aufweisen und so festgelegt werden, dass sie in der Regel den Einsatz mindestens eines Zivilstandsbeamten oder einer Zivilstandsbeamtin, die sich überwiegend dem Zivilstandswesen widmen, sowie moderne Arbeitsmittel (z.B. elektronische Datenverarbeitung) rechtfertigen."

² Optimisation des prestations de l'Etat dans le domaine des actes de l'état civil et de la procédure de mariage; exemple tiré de la Suisse" in: Mélanges, édités à l'occasion de la 50e Assemblée générale de la Commission internationale de l'état civil, Neuchâtel 1997

³ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907, ZGB, SR 210

⁴ BBl (Bundesblatt) 1996 I 1, Botschaft vom 15.11.1995 über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten, Vormundschaft und Ehevermittlung)

⁵ BBl 1996 I 6, Ziffer 123

⁶ BBl 1996 I 198, Artikel 49 (neu)

⁷ BBl 1996 I 6, Ziffer 123, 2. Abschnitt

Weiter beantragte der Bundesrat, sämtliche Gebühren des Zivilstandswesens abschliessend festlegen zu können⁸. Auf dem Gebiet der Eheschliessung⁹ schlug er vor, das Verkündverfahren abzuschaffen und durch ein vereinfachtes Vorbereitungsverfahren zu ersetzen, in dem die Brautleute aktiver als bisher mitzuwirken und mehr Verantwortung zu übernehmen haben und das Zivilstandsamt eine verstärkte Stellung erhält. Mittel- bis längerfristig soll dieses grundsätzlich auch in schwierigen internationalen Fällen selbständig prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, und in eigener Verantwortung festlegen, ob und allenfalls welche zusätzlichen Abklärungen nötig sind.

212 Bestätigung der bundesrätlichen Zielsetzung in der parlamentarischen Beratung (Schlussabstimmungen vom 26.6.1998¹⁰)

Die Ziele des Bundesrates im Bereich des Zivilstandswesens fanden in der parlamentarischen Beratung eine gute Aufnahme. Recht starker Widerstand erwuchs den neuen bundesrätlichen Kompetenzen in der vorberatenden Kommission des Ständerates. Ein Kompromissantrag der Verwaltung, der in der späteren Beratung unbestritten blieb, berücksichtigt die föderalistischen Bedenken, ohne die Grundanliegen der Botschaft im Kern preiszugeben: Nach Artikel 48 Absatz 3 in der vom Parlament verabschiedeten Fassung kann der Bundesrat zur Sicherstellung eines fachlich zuverlässigen Vollzugs Mindestanforderungen an die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen sowie an den Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten erlassen¹¹.

Im Plenum des Ständerates erklärte Ständerat Kuchler als Präsident der vorberatenden Kommission: "... Hier beantragt Ihnen die Kommission nach ausgiebiger Diskussion eine Kann-Vorschrift. Sie lässt zuhanden des Amtlichen Bulletins ausdrücklich festhalten, dass mit den vom Bund zu erlassenden Mindestanforderungen nicht plötzlich die in den Kantonen organisch gewachsenen Strukturen umgestossen werden dürfen. Vielmehr soll in einer Übergangszeit von etwa zehn Jahren eine gewisse Vereinheitlichung der kantonalen Standards herbeigeführt werden. Auch bezüglich des Beschäftigungsgrads der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten erachtet es die Kommission nicht als erforderlich, dass künftig sämtliche Beamten vollamtlich tätig sein müssen. Hingegen hat sie nichts dagegen einzuwenden, wenn künftig ein Mindestbeschäftigungsgrad von etwa 40 Prozent - die Botschaft spricht hingegen von 75 Prozent - angestrebt wird, um die fachliche Kompetenz der Beamten im immer komplexer werdenden Zivilstandswesen auch in Zukunft zu gewährleisten."¹² Der Ständerat nahm diese Erklärung diskussionslos an. Der Bundesrat ergriff dazu das Wort nicht, weil sein Grundanliegen, nämlich die Sicherstellung eines fachlich zuverlässigen Vollzugs, damit nicht in Frage gestellt war, sondern vielmehr ausdrücklich Bestätigung fand. Die Erklärung von Ständerat Kuchler blieb im Nationalrat unbestritten.

⁸ BBl 1996 I 7

⁹ BBl 1996 I 13, Ziffer 133

¹⁰ BBl 1998 3491 (Datum der Veröffentlichung: 7.7.1998; Ablauf der Referendumsfrist: 15.10.1998)

¹¹ BBl 1998 3493

¹² Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1996, Ständerat, Seite 750

Dem Anliegen des Bundesrates, die Kantone aus Gründen der Wirksamkeit der Aufsicht zu verpflichten, nur eine einzige, zentrale Behörde mit den damit verbundenen Aufgaben zu betrauen¹³, widersprach der Ständerat. Hier gab im Differenzbereinigungsverfahren der Nationalrat nach. Der Bundesrat liess seinen ursprünglichen Vorschlag fallen, weil die geteilte Aufsicht nur noch vereinzelt anzutreffen ist und sich die zentrale Aufsicht im Rahmen der Optimierung der Aufgabenerledigung in den Kantonen aus Kostengründen auch ohne ausdrückliche Vorschrift des Bundes durchsetzen dürfte.

Mit seinem Antrag, sämtliche Gebühren des Zivilstandswesens in einem Tarif des Bundes zu regeln, drang der Bundesrat durch, allerdings erst im Differenzbereinigungsverfahren.

Die Abschaffung des Eheverkündverfahrens und sein Ersatz durch ein vereinfachtes und gestrafftes Verfahren der Vorbereitung der Trauung war in der parlamentarischen Beratung unbestritten. In Abweichung von der Botschaft hatte der Ständerat immerhin beschlossen, die Brautleute unabhängig vom Wohnsitz auch direkt das Zivilstandsamt des Trauungsortes für die Durchführung des Vorbereitungsverfahrens wählen zu lassen. Der Nationalrat widersprach diesem Ansinnen, der Ständerat schloss sich daraufhin im Differenzbereinigungsverfahren wieder der Fassung des Bundesrates an. Bis zu den Schlussabstimmungen war zudem umstritten, ob das Verbot der religiösen Eheschliessung vor der Ziviltrauung beibehalten werden soll. Der Ständerat konnte sich erst in der zweiten Runde des Differenzbereinigungsverfahrens mit dem Nationalrat und dem Bundesrat einverstanden erklären und der Beibehaltung zustimmen. Entscheidend war das Argument der Rechtssicherheit: Vor allem ausländische Staatsangehörige, in deren Heimatstaaten die religiöse Eheschliessung zivilrechtlich wirksam ist, sollen vor dem unter Umständen folgenschweren Irrtum bewahrt werden, in der Schweiz sei es auch so.

Abschliessend sei erwähnt, und dies betrifft Sie besonders, geschätzte Damen und Herren, dass beide Räte die anspruchsvolle Informations- und Beratungstätigkeit der Zivilstandsämter ausdrücklich einforderten, obwohl bereits die Botschaft des Bundesrates ihre Bedeutung unterstreicht¹⁴. Der Ständerat beschloss, die Informations- und Beratungstätigkeit "angesichts der zunehmenden Komplexität und Vielfalt im Zivilstandswesen" gesetzlich abzustützen: Die Zivilstandsämter "nehmen weitere Aufgaben im Bereich des Zivilstandswesens ihres Kreises wahr und informieren die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über die zivilstandsamtlichen Belange."¹⁵ Im Differenzbereinigungsverfahren kam die kleine Kammer auf diesen Entscheid zurück und folgte dem Nationalrat, der wie der Bundesrat eine formelle Aufnahme ins Zivilgesetzbuch ablehnte, weil unerfüllbare Forderungen nach Finanzhilfe des Bundes befürchtet wurden. Materiell sind sich beide Räte und der Bundesrat einig: Die Zivilstandsämter haben umfassende fachspezifische Informations- und Beratungspflichten.

¹³ BBl 1996 I 54, Ziffer 212.12

¹⁴ BBl 1996 I 53, Ziffer 212.11

¹⁵ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1996, Ständerat, Seite 749 (zu Art. 44)

Bei der Diskussion des Eheschliessungsverfahrens wurde in der vorberatenden Kommission des Ständerates ein Antrag, in Artikel 98 des bundesrätlichen Änderungsentwurfs einen zusätzlichen Absatz 4 einzufügen, der die Information und Beratung der Brautleute vorschreibt, auf Anregung der Verwaltung zurückgezogen und inhaltlich in einer Motion berücksichtigt. Der Ständerat nahm diese diskussionslos an, nachdem der Bundesrat erklärt hatte, dass er bereit sei, die Motion entgegenzunehmen. Der Nationalrat überwies sie Ende 1997 an den Bundesrat. Sie hat folgenden Wortlaut: "Der Bundesrat wird beauftragt, im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts eine Broschüre über Eheschliessung und Eherecht zu verfassen. Diese wird den Verlobten bei ihrer Anmeldung im Zivilstandsamt unentgeltlich abgegeben."¹⁶

213 Umsetzung und Inkrafttreten der Änderungen (Ausführungserlasse des Bundes und der Kantone)

Zuständig für die Inkraftsetzung der in den Schlussabstimmungen der Räte beschlossenen Fassung ist der Bundesrat¹⁷. Vorgesehen ist der 1. Januar 2000¹⁸. Wie Ihnen bekannt sein dürfte, wurde vor allem aus rechtskonservativen christlichen Kreisen sowie von Männerorganisationen das Referendum ergriffen¹⁹. Die Referendumsfrist läuft am 15. Oktober 1998 ab. Falls das Referendum zustande kommt, ist eine Volksabstimmung durchzuführen. Eine Ablehnung des neuen Scheidungsrechts ist wohl kaum zu erwarten. Das Datum des Inkrafttretens würde aber etwas hinausgeschoben. Obwohl sich das Referendum nicht gegen die Neuerungen im Zivilstandswesen richtet, teilen diese aufgrund der Einheit der Änderungsvorlage das Schicksal des neuen Scheidungsrechts. Vorläufig ist mit der Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2000 zu rechnen. Damit steht für die Ausführungserlasse des Bundes und der Kantone nur sehr wenig Zeit zur Verfügung.

Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen erarbeitete bereits einen umfangreichen Entwurf zur Änderung der Zivilstandsverordnung, mit dem sich zur Zeit die Kommission für Zivilstandsfragen in erster Lesung befasst. Die Vorlage regelt im wesentlichen die neuen Kompetenzen des Bundesrates zum Erlass von Mindestanforderungen an die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen sowie an den Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und der Zivilstandsbeamten. Festgelegt wird auch das neue Verfahren der Vorbereitung der Eheschliessung, welches das bisherige Eheverkündverfahren ersetzt.

Das neue Ehevorbereitungsverfahren wird mit der Inkraftsetzung der Änderung des Zivilgesetzbuches, also voraussichtlich am 1. Januar 2000, in Kraft treten, während die Kantone über eine Übergangsfrist von mehreren Jahren verfügen, um die Zivilstandskreise neu so festzulegen, dass sich für die Zivil-

¹⁶ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1997, Nationalrat, Seite 2748

¹⁷ BBl 1998 I 3516, II Absatz 3

¹⁸ Rundschreiben vom 20.7.1998 der Hauptabteilung Privatrecht des Bundesamtes für Justiz an die kantonalen Justizdirektionen

¹⁹ Komitee Pro Ehe und Familie; Trägerschaft Scheidungsrecht Nein; Neuer Rütlibund; EDU (Eidgenössisch-Demokratische Union); Katholische Volkspartei Schweiz; IGM (Interessengemeinschaft geschiedener und getrennt lebender Männer)

standsbeamtinnen und die Zivilstandsbeamten ein Beschäftigungsgrad ergibt, der einen fachlich zuverlässigen Vollzug gewährleistet. Ein bestimmter minimaler Beschäftigungsgrad soll eventuell auch in der Zivilstandsverordnung nicht genannt werden. Gewisse Leitwerte ergeben sich aus den Materialien, nämlich aus der Botschaft des Bundesrates und aus dem Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, wie ich es oben darlegte²⁰. Im Änderungsentwurf haben wir aus Rücksicht auf kantonale Strukturen, wie sie zum Beispiel im Aargau gegeben sind, vorgesehen, dass eine Zivilstandsbeamtin oder ein Zivilstandsbeamter für mehr als einen Zivilstandskreis zuständig sein kann, sofern damit ein Beschäftigungsgrad erreicht wird, der einen fachlich zuverlässigen Vollzug gewährleistet. Im Verlauf der Umsetzung dieser Massnahmen sollen die Zivilstandsämter selbständiger werden und mehr Verantwortung bei der Rechtsanwendung übernehmen, während die kantonalen Aufsichtsbehörden Hilfestellungen an die Zivilstandsämter entsprechend abbauen.

Was ist unter Mindestanforderungen an die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen zu verstehen? Der Bundesrat wird voraussichtlich in der geänderten Zivilstandsverordnung eine gute Allgemeinbildung sowie eine abgeschlossene Grundausbildung im Zivilstandswesen vorschreiben. In den Kantonen werden wohl vermehrt Prüfungen als Voraussetzung für Fähigkeitsausweise und Diplome abzulegen sein. Die Wahl oder Ernennung soll zudem von der Bereitschaft, regelmässig Aus- und Weiterbildungskurse zu besuchen, abhängig sein. Für das Kriterium des minimalen Beschäftigungsgrades verweise ich Sie auf meine Ausführungen im vorangehenden Abschnitt.

Es ist vorgesehen, den Entwurf zur Änderung der Zivilstandsverordnung mit den kantonalen Aufsichtsbehörden am 22. April 1999 und mit einer vom Schweizerischen Verband der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten zu bestimmenden Vertretung am 23. April 1999 im Rahmen einer konferenziellen Vernehmlassung zu diskutieren. Ausbildungskurse für kantonale Instruktorinnen und Instrukturen sind am 3./4. November 1999 in Brunnen für die Deutschsprachigen und am 10./11. November 1999 in Jongny für die Französisch- und Italienischsprachigen geplant. Die knappe Zeit für die Einführung der Neuerungen stellt an uns alle, die Zivilstandsämter, die kantonalen Aufsichtsbehörden und an das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen sehr hohe Anforderungen. Wie bei der Revision der datenschutzrechtlichen Bestimmungen der Zivilstandsverordnung, die seit dem 1. Januar 1998 in Kraft stehen, werden wir aufgrund des auf allen Stufen bestehenden und sich verstärkenden Druckes auf die Personalbestände und die Kosten immer weniger die Verordnungsbestimmungen durch umfangreiche Weisungen in Kreis schreiben und mit zahlreichen Beispielen und Wegleitungen präzisieren können. Die Rechtsanwendung wird damit für uns alle anspruchsvoller und interessanter, weil wir mehr Verantwortung zu übernehmen haben. Wir werden bei unserer täglichen Arbeit vermehrt bereit sein müssen, problemorientiert mitzudenken und auf obrigkeitliche Handlungsanweisungen zu verzichten.

Den Kantonen empfehlen wir, die Anpassungen ihrer Ausführungserlasse an das neue Recht frühzeitig an die Hand zu nehmen und sich vermehrt auf unerlässliche Regelungen zu beschränken. Es ist nicht sinnvoll, höherstufige

²⁰ Ziffer 212, 2. Abschnitt

Vorschriften zu wiederholen. An der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden, die am 24./25. September 1998 in Locarno stattfindet, werden wir den Kantonen eine kurze Übersicht über den konkreten Handlungsbedarf vermitteln. Auf Wunsch stehen wir wie bisher für Beratungen und für eine informelle Vorprüfung der kantonalen Entwürfe auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht im Rahmen unserer Möglichkeiten gerne zur Verfügung.

22 Informatisierung des schweizerischen Zivilstandswesens

Wie ich es bereits ausführte²¹, geht es dem Bundesrat und dem Parlament mit der Änderung des Zivilgesetzbuches vor allem darum, eine hohe Qualität des schweizerischen Zivilstandswesens bei möglichst geringen Kosten sicherzustellen. Wer diese Ziele setzt, muss die sich rasch entwickelnden Mittel der Informatik in Betracht ziehen. Die Botschaft bringt diesen Willen in den Erläuterungen zum neuen Artikel 39 Absatz 1 ZGB zum Ausdruck²²: "... Der Entwurf soll auch eine offene Grundlage für die Weiterentwicklung der Verordnungsbestimmungen über die elektronische Datenverarbeitung (EDV) bieten (Zulassung rein elektronisch geführter Register unter Verzicht auf "Papier-Register", sofern es der Stand der Sicherheitstechnik zulässt)." Nach einer Fussnote²³ "... sollen im Einvernehmen mit den Kantonen Lösungen nach dem neuesten Stand der Technik möglich sein (z.B. landesweite Vernetzung mit zentraler Datenbank und entsprechend den gesetzlichen Aufgaben differenzierten Zugriffsrechten)."

Wie Sie feststellen können, geschätzte Damen und Herren, ist eine umfassende Informatisierung des schweizerischen Zivilstandswesens im geänderten Zivilgesetzbuch als technisches Mittel zur Erreichung der genannten anspruchsvollen Ziele nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Grundlagen enthalten. Sie hat zusammen mit den neuen Kompetenzen des Bundesrates²⁴, das heisst mit der Regelung der Mindestanforderungen an die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen sowie an den Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten, der Sicherstellung eines fachlich zuverlässigen Vollzugs zu dienen.

Kurz gesagt: Die Informatisierung soll die Arbeitsabläufe zwar wesentlich erleichtern, sie kann aber grundsätzlich die hohe Fachkunde und Erfahrung, über die Sie für die Beratung des Publikums und für die bei der Beurkundung des Personenstandes und im Eheschliessungsverfahren nötigen Abklärungen und Entscheide verfügen müssen, nicht ersetzen. Ein minimaler Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten bleibt daher unerlässlich. Vor allem diese Forderung bedingt eine Überprüfung und neue Festlegung der Grösse der Zivilstandskreise in den Kantonen oder die Erweiterung der Verantwortung einer Zivilstandsbeamtin oder eines Zivilstandsbeamten auf mehrere Kreise. Aus der Informatisierung allein dürfte sich demge-

²¹ Oben Ziffer 211

²² BBl 1996 I 49, Ziffer 211.1, erster Abschnitt

²³ BBl 1996 I 50, Fussnote 189

²⁴ Artikel 48 Absatz 3 neu ZGB, oben Ziffern 211 und 213

genüber jedenfalls nicht direkt ein zwingender Druck zur Änderung der organisatorischen Strukturen in den Kantonen ergeben.

23 Projekt Informatisiertes Standesregister ("InfoStaR")²⁵

In diesem Lichte ist das Grundlagenpapier vom 1. Juli 1997²⁶ über ein Informatisiertes Standesregister ("InfoStaR") zu sehen. Das Bundesamt für Justiz erarbeitete diese Studie aufgrund eines eigentlichen Führungsauftrages, den ihm die Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen 1995 anvertraut und den der Schweizerische Verband der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten unterstützt hatte. Die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren verabschiedete im November 1997 eine Empfehlung zugunsten von "InfoStaR". Alle 25 Kantone, die auf die Einladung zur Stellungnahme antworteten²⁷, und der erwähnte Verband stimmten der Ausarbeitung eines Konzeptes durch den Bund zu und gaben der Variante mit einer gemeinsamen Datenbank für die ganze Schweiz den Vorzug. Mehrere Kantone behielten sich ausdrücklich den definitiven Entscheid vor und verlangten eine eingehende Abklärung der finanziellen Fragen.

Inzwischen wurde als Steuerungsorgan für die weiteren Arbeiten ein Projektausschuss gebildet. Es sind eine Voranalyse und anschliessend detaillierte Teilkonzepte für die Rechtsetzung, die zivilstandstechnischen Massnahmen, die Informatik, die Organisation, die Finanzierung und für die Rückerfassung der Daten zu erstellen. Das Gesamtkonzept wird den Kantonen und einer Vertretung des Schweizerischen Verbandes der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten voraussichtlich am 17. und 18. Juni 1999 in Brunnen vorgestellt werden mit der Einladung, innert einer noch festzulegenden Frist schriftliche Stellungnahmen einzureichen. Nach den in der Bundesverwaltung geltenden Regeln über die Führung und Abwicklung von Informatikprojekten ist nach jeder Etappe neu zu entscheiden, ob der Weg zu Realisierung fortgesetzt oder das Projekt, wenn überzeugende Gründe dies verlangen, abgebrochen wird.

Die neuen Grundlagen des Zivilstandswesens im Zivilgesetzbuch stehen in der von den Eidgenössischen Räten verabschiedeten Fassung fest und werden sogar eine zusätzliche demokratische Legitimation erhalten, falls das Referendum zustande kommt und eine Mehrheit der Stimmenden, was mir wahrscheinlich erscheint, die Vorlage annimmt. Im Vergleich dazu ist das Projekt "InfoStaR" mit den für solche Vorhaben üblichen Risiken behaftet, vor allem was die Dauer der Realisierung anbelangt. Zur Zeit wickeln sich die Arbeiten nach Plan ab. Dieser sieht eine stufenweise Einführung ab dem Jahr 2001 vor. Bis in allen Kantonen alle Register angeschlossen sind, ist mit rund zwei Jahren zu rechnen. Einen konkreten Einführungsplan gibt es noch nicht. Wir wollen hoffen und nach Kräften dazu beitragen, dass das Projekt Erfolg hat, denn wie ich es oben dargestellt habe, würde es auf der technischen Ebene entscheidend zum im Zivilgesetzbuch angelegten Ziel der hohen Qualität des Zi-

²⁵ Zeitschrift für Zivilstandswesen, ZZW 1998 107 ("StaR-Info" Nr. 2, EAZW, Februar 1998)

²⁶ Herausgegeben vom Bundesamt für Justiz, nur in beschränkter Auflage verfügbar

²⁷ Von den insgesamt 26 Kantonen äusserte sich ein einziger Kanton nicht.

vilstandswesens bei möglichst geringen Kosten beitragen. Die rechtsetzenden Abklärungen zu "InfoStaR" führen zurück zu den Grundlagen im Zivilgesetzbuch: Auch wenn das Projekt voll auf der Linie der gesetzlichen Neuerungen liegt, erscheint doch eine formelle Grundlage im Zivilgesetzbuch unerlässlich für eine zentrale Datenbank, in welcher die Personenstandsdaten aller Schweizerinnen und Schweizer sowie der mit ihnen in einer familienrechtlichen Beziehung stehenden Ausländerinnen und Ausländer zusammengeführt und zudem alle auf dem Gebiet der Schweiz sich ereignenden Zivilstandsfälle (Geburt, Heirat, Tod) unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen registriert werden²⁸. Bei diesem Vorgehen lässt sich eine offene demokratische Willensbildung und Legitimation erreichen.

Vergessen wir es nicht: Eine umfassende Informatisierung liegt im Interesse der Zivilstandsbehörden. Sie haben über Schnittstellen unter Vorbehalt der datenschutzrechtlichen Vorschriften Daten mit erhöhtem Beweiswert nach Artikel 9 des Zivilgesetzbuches anzubieten. Darauf sind verschiedene Behörden angewiesen, wie etwa die Kontrolle der Einwohnerinnen und Einwohner bei den Gemeinden, das Zentrale Register der ausländischen Staatsangehörigen beim Bund, das Bundesamt für Statistik, die Rekrutierungsstellen der Armee und die Sozialversicherungsämter. Die Informatisierung der Registerführung im Zivilstandswesen liegt somit auch im allgemeinen öffentlichen Interesse, indem sie Arbeitsabläufe stark vereinfacht und beschleunigt sowie schwerfällige, aufwendige Doppelspurigkeiten bei der Registerführung beseitigt. Der Aufwand zur Führung des Familienregisters am Heimatort wird sich unter "InfoStaR" massiv verringern. Die am Ereignisort eingegebenen Informationen werden in der zentralen Datensammlung nach Programm so zusammengeführt, dass die Angaben des heutigen Familienregister, neu bezeichnet als Standesregister, ohne weiteres verfügbar sind. Wenn hingegen die Zivilstandsbehörden den Anschluss verpassen, erleidet das Ansehen des Zivilstandsdienstes in der Bevölkerung und bei den Behörden Schaden. Sogar die Existenzberechtigung dieses Dienstes könnte dereinst in Frage gestellt werden, wenn professionell arbeitende mit modernsten Anlagen ausgerüstete andere Behörden das Zivilstandswesen gleichsam übernehmen würden²⁹.

3 Denkbare Auswirkung der Neuerungen im Kanton Aargau

Wie werden sich, geschätzte Damen und Herren, die dargelegten Neuerungen in Ihrem Kanton auswirken? Wo lässt sich allenfalls an kantonale Entwicklungstendenzen anknüpfen?

Der Kostendruck zwingt uns alle seit längerer Zeit, die Effizienz und Effektivität auch unserer Dienstleistungen zu überprüfen und sie laufend zu optimieren. Die Neuerungen des Bundes unterstützen dieses aktuelle politische Anliegen.

²⁸ Siehe dazu ein Gutachten des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, VPB 1996 III Nummer 77, Datenschutz; Redaktion sektorieller Datenschutzbestimmungen in formellen Gesetzen; Übergangsrecht

²⁹ Siehe etwa HEKMAN Marinus J., Neue Strukturen der Gemeindeverwaltung (des Bevölkerungswesens) in den Niederlanden - BGA (Kommunale Basisverwaltung Personendaten) rüttelt das Standesamt wach!, Österreichisches Standesamt, ÖStA 9/1996 100

Also haben wir schon einen gemeinsamen Nenner für eine anregende Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Änderungen.

Beiläufig weise ich darauf hin, dass die zur Zeit wohl umfassendste Informatiklösung für Zivilstandsämter - da Sie alle wissen, von welchem Produkt ich spreche, verzichte ich auf einen Werbespot - ihre Wurzeln im Aargau hat. Dies und wohl noch viel mehr das beispielhafte interkantonale Ausbildungsmodell, das der Aargau zusammen mit den Kantonen Bern, Basel-Land und Solothurn sowie mit der Berner Berufsschule für Verwaltung betreibt, bestätigen die anhaltende innovative und kreative Kraft im "Kulturkanton".

Was die Vernetzung der Informatikmittel anbelangt, richten auch in Ihrem Kanton immer mehr Gemeinden auf dem weltweiten "Internet" eine "Homepage" ein. Die grösste aargauische Gemeinde, nämlich Wettingen, möchte auf diesem Netz sogar die Zivilstandsfälle veröffentlichen. Warum eigentlich nicht, wenn die betroffenen Personen sich damit nach hinreichender Information schriftlich einverstanden erklärt haben? Auf Wunsch Ihrer kantonalen Aufsichtsbehörde klärt das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) die Problematik mit der Kommission für Zivilstandsfragen ab. Übrigens verfügt das EAZW über eine eigene "Homepage"³⁰ und mit zunehmender Tendenz kommunizieren wir über das "Internet", unter anderen mit Ihrer kantonalen Aufsichtsbehörde.

Kurzum: Die Neuerungen im Zivilgesetzbuch treffen nicht auf eine abgeschottete und verkrustete Verwaltung, sondern auf ein in lebendiger Entwicklung sich befindendes Zivilstandswesen, dass schon immer als Dienst am Menschen und seinen staatlichen Einrichtungen verstanden wurde. In diesem Sinne haben die Auswirkungen der Neuerungen in Ihrem Kanton ebenfalls schon begonnen.

31 Grundzüge der aargauischen Organisation des Zivilstandswesens³¹

Selbstverständlich bin ich mir bewusst, geschätzte Damen und Herren, dass ich Ihnen Ihre kantonale Organisation nicht erklären muss. Als Übersicht und für den Fall, dass meine Ausführungen über die Grenzen Ihres Kantons hinaus zur Kenntnis genommen werden, stelle ich gleichwohl kurz dar, wovon ich ausgehe:

Im Aargau bildet grundsätzlich jede der 232 Einwohnergemeinden einen Zivilstandskreis³². Seit 1988 kann der Regierungsrat im Einvernehmen mit den Exekutiven der betroffenen Gemeinden aus zwei oder mehreren Gemeinden einen Zivilstandskreis bilden oder bestimmen, dass die Familienregister benachbarter Gemeinden durch eine einzige Zivilstandsbeamtin oder einen einzigen Zivilstandsbeamten geführt werden³³. Die Gemeinderäte wählen die Zi-

³⁰ <http://www.admin.ch/bj/amt/privat/eazw/eazw1d-p.htm>

³¹ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Informationen, die mir Herr Willi Heussler, Chef der aargauischen kantonalen Aufsichtsbehörde, am 23.7.1998 schriftlich zukommen liess.

³² Paragraph 27 Absatz 1 des aargauischen Ergänzungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (AG EG ZGB)

³³ Paragraph 27 Absatz 2 AG EG ZGB

vilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten und bestimmen ihre Stellvertretung³⁴. Die Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Zivilstandsämter tragen die Einwohnergemeinden³⁵. Der Kanton leistet keine Finanzhilfe.

Nach dieser Regelung wird im Kanton Aargau der Zivilstandsdienst seit jeher als Gemeindeaufgabe verstanden. Es erstaunt daher nicht, wenn es mit ganz wenigen Ausnahmen keine eigentlichen Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamte gibt und das Zivilstandswesen neben andern vielfältigen und anspruchsvollen Arbeiten gleichsam als Nebenaufgabe betreut wird.

Der Kanton Aargau strebt nach seinen Traditionen und seiner Struktur keine Gemeindefusionen an, sondern fördert die Zusammenarbeit von Gemeinden im Verwaltungsbereich. Wie zum Beispiel auf dem Gebiet der Schuldbetreibung und des Konkurses bestehen Ansätze auch im Zivilstandswesen: So arbeiten im Bezirk Laufenburg die Gemeinden Wölflinswil und Oberhof zusammen, im Bezirk Zurzach einerseits die Gemeinden Fisibach und Kaiserstuhl sowie andererseits die Gemeinden Baldingen, Böbikon, Mellikon, Rümikon und Wislikofen. In diesen Fällen bestehen die Zivilstandskreise der einzelnen Gemeinden formell weiter. Eine Zivilstandsbeamtin oder ein Zivilstandsbeamter betreut aber den gesamten Zivilstandsdienst der angeschlossenen Gemeinden. Ich gehe davon aus, dass sich diese Art der Zusammenarbeit ebenfalls auf Paragraph 27 in der seit 1988 geltenden Fassung gründet und kantonsintern rechtlich nicht umstritten ist.

32 Gedanken zur Umsetzung der bundesrechtlichen Neuerungen im Aargau

Nachdem ich Ihnen Inhalt und Ziel der wichtigsten bundesrechtlichen Änderungen dargelegt habe, liegt es an den zuständigen Instanzen Ihres Kantons, die Neuerungen im Rahmen des Bundesrechts umzusetzen und dabei die organisch gewachsenen kantonalen Strukturen gebührend zu berücksichtigen.

Zahlreiche Kantone sind seit längerer Zeit daran und haben teilweise schon lange vor der Änderung des Zivilgesetzbuches begonnen, Zivilstandskreise zusammenzulegen und damit den Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten zu erhöhen, um damit einen fachlich zuverlässigen und möglichst kostengünstigen Vollzug zu erreichen: Gleich anschliessend wird uns Frau Rancetti eine Übersicht über die Neuorganisation des Zivilstandsdienstes im benachbarten Kanton Baselland geben. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement genehmigte am 6. Mai 1998 eine Revision des baselländischen Dekretes über das Zivilstandswesen. Dieses reduziert die Zahl der Zivilstandskreise auf den 1. Januar 2000 von 48 auf 6, die mit den Bezirksschreiberei-Kreisen übereinstimmen werden. Auch im Kanton Bern ist auf dieses Datum hin nach umfangreichen Vorarbeiten einer kantonalen Arbeitsgruppe eine tiefgreifende Restrukturierung vorgesehen: Statt wie bisher 185 Zivilstandskreise soll es, eventuell mit zusätzlichen Zweigstellen in grösseren Gemeinden, noch 26 geben, die mit den Grenzen der Amtsbezirke übereinstimmen. Im Kanton Jura favorisiert eine Studiengruppe sogar ein Mo-

³⁴ Paragraph 28 Absatz 1 AG EG ZGB

³⁵ Paragraph 30 Absatz 1 AG EG ZGB

dell mit einem einzigen Zivilstandskreis, der das ganze Kantonsgebiet umfasst.

Solche Lösungen sind jedenfalls zur Zeit im Kanton Aargau kaum denkbar und angemessen. Dies muss nicht zu einem unüberwindbaren Konflikt mit den neuen bundesrechtlichen Anforderungen führen. Das in einigen Gemeinden der Bezirke Laufenburg und Zurzach betriebene Modell, nach dem eine Zivilstandsbeamtin oder ein Zivilstandsbeamter für mehrere Zivilstandskreise verantwortlich ist, liegt auf der Linie der bundesrechtlichen Zielsetzung. Es müsste allerdings dafür gesorgt werden, dass der geforderte minimale Beschäftigungsgrad von 40 Prozent nach Ablauf der mehrjährigen Übergangsfrist von allen aargauischen Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten erreicht wird. Mich erstaunt nicht, wenn ich höre, die Erfahrungen mit dem genannten Modell seien gut. Vielmehr bin ich überzeugt, dass diese originelle und innovative Lösung den Aufwand für die Aus- und Weiterbildung sowie für die Betreuung und Beaufsichtigung der im Zivilstandswesen tätigen Personen erheblich verringert und ihre Zufriedenheit und Motivation aufgrund grösserer Selbständigkeit und Verantwortung erhöht. Mit der Konzentration der Kräfte sind für die Gemeinden, die den aargauischen Zivilstandsdienst finanziell vor allem tragen, aber auch für den Kanton, der für die Kosten der Erfüllung der Aufgaben der kantonalen Aufsichtsbehörde aufzukommen hat, substantielle Einsparungen zu erwarten.

Was würde ich persönlich tun, wenn ich im Kanton Aargau für die Umsetzung der bundesrechtlichen Neuerungen verantwortlich wäre? Ich würde der Departementsleitung oder der Regierung beantragen, eine nicht zu grosse Arbeitsgruppe einzusetzen, mit dem Auftrag, den aargauischen Zivilstandsdienst unter Einbezug der Möglichkeiten der Informatisierung und unter besonderer Berücksichtigung des Projekts "InfoStaR" so zu optimieren, dass auch in Zukunft ein fachlich zuverlässiger Vollzug bei möglichst geringeren Kosten sichergestellt ist. Wichtig erscheint mir eine gute Vertretung der interessierten Kreise, das heisst der Gemeinden, Ihres Verbandes und eventuell in einer späteren Phase auch massgebender politischer Kräfte. Es sollte wenn immer möglich eine einvernehmliche Lösung angestrebt werden.

Vorerst wäre abzuklären, was der Zivilstandsdienst effektiv kostet. In Ihrem Kanton soll es dazu noch keine Berechnungen geben. In einem weiteren Schritt wäre nach Einsparungsmöglichkeiten zu suchen. Ich bin überzeugt, dass Sie bald einmal darauf kommen werden, das Modell der zivilstandsamtlichen gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit sei für alle aargauischen Gemeinden erstrebenswert und der Beschäftigungsgrad der im Zivilstandswesen Mitarbeitenden sei zu erhöhen. Wie ich erfahren habe, wird der Zivilstandsinспекtor Ihres Kantons, Herr Peter Schmid, an der heutigen Tagung die Ergebnisse der Erhebungen über den Beschäftigungsgrad präsentieren, der sich für Sie zur Zeit in Ihren 232 Zivilstandsämter ergibt. Wie Sie bin auch ich gespannt, was dabei herausgekommen ist. Aus bundesrechtlicher Sicht dürfen selbstverständlich bei der Berechnung des Beschäftigungsgrades nur Arbeiten einbezogen werden, die in der Zivilstandsverordnung vorgesehen sind. Ferner gilt es zu bedenken, dass die mit der Familienregisterführung zusammenhängenden Arbeiten voraussichtlich mit der Einführung des Projekts "InfoStaR" weitgehend wegfallen werden.

4 Abschliessende Bemerkungen

Sehr geehrter Herr Präsident, geschätzte Damen und Herren, ich hoffe, mit meinen Ausführungen einen kleinen Beitrag an die Umsetzung der Neuerungen im Kanton Aargau leisten zu können, und wünsche Ihnen gutes Gelingen. Lassen Sie kein Missverständnis aufkommen: Mit den bevorstehenden Änderungen werden Ihre grossen Verdienste an den staatlichen Dienstleistungen, die Sie nahe am freudig oder trauernd betroffenen Menschen auf dem Gebiet des Zivilstandswesens erbringen, in keiner Weise in Frage gestellt. Im Gegenteil: Die Neuerungen gründen auf der Überzeugung eines soliden Fundamentes. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.